Michał Kasiński

Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce

Annales. Etyka w życiu gospodarczym 14/1, 215-226

2011

Michał Kasiński
Uniwersytet Łódzki
Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania, Łódź
email: mikasin@tlen.pl

Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce

1. Podstawowe kierunki przemian regulacji prawnej administracji publicznej

W administracji można widzieć funkcję publiczną polegającą na organizowaniu zaspokajania potrzeb społecznych albo też wysoko zorganizowany system społeczny, współuczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej. W państwie prawnym administracja publiczna jest jednak przede wszystkim konstrukcją prawną pewnego rodzaju działalności organizacyjnej, prowadzonej na rachunek i w imieniu państwa lub innych związków publicznoprawnych (samorządów). Struktura i zasady funkcjonowania administracji są bowiem określone przez prawo, a jej organy i inne podmioty realizują cele publiczne poprzez działania zdeterminowane prawem. Może to być jednak determinacja pełna, gdy prawo pojmowane jest jako źródło legitymizacji działań administracji, bądź determinacja ograniczona do ukierunkowania działania administracji na cele w prawie określone. W pierwszym przypadku akcentowana jest zgodność każdego działania z prawem z formalnego punktu widzenia, w drugim zaś prawo jest traktowane jedynie jako wyznacznik treści celów i zadań administracji. Poglądy doktrynalne na temat możliwości akceptacji tego drugiego ujęcia w państwie prawnym są zróżnicowane, uzależnione od sposobu postrzegania roli współczesnego prawa publicznego[1].

Współcześnie mówi się o zmianie koncepcji administracji publicznej: przejściu od pojmowania jej jako władzy publicznej do koncepcji „służby publicznej” oraz zmianie jej zasadniczej roli, którą ma być nie tyle biurokratyczne rządzenie co oparte na zupełnie innych zasadach zarządzanie[2]. W związku z tym większe niż dotychczas znaczenie przy-

[1] Zob. W. Łączkowski, *Granice prawa publicznego a inne dyscypliny wiedzy w sferze badań nad administracją publiczną*, w: S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 527 i n.; A. Błaś, *Kontekst prawny*, w: J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 14 i n.; B. Kudrycka, *W sprawie wdrażania zasad New Public Management do prawa administracyjnego*. *Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 395 i n.

[2] W odniesieniu do administracji lokalnej zob.: P. John, *Local Governance in Western Europe*, SAGE Publications, London 2001; D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*. *Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1994; K. Ostaszewski, *Zastosowanie nowoczesnych metod zarządzania przedsiębiorstwem w administracji publicznej*, w: S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdeb-

pisuje się pozaprawnym: ekonomicznym politycznym, organizacyjnym determinantom administrowania. Upowszechniany jest nowy obraz administracji, w którym jej działania są tylko w nieznacznym stopniu zdeterminowane prawnie, choć formalnie nadal związane konstytucyjnym wymogiem respektowania przepisów powszechnie obowiązujących. Można upatrywać w tym rozluźnieniu więzów prawa krępujących administrację zagrożenia dla samej istoty państwa prawnego, albo zjawisko tylko przejściowe, kolejną powracającą falę przypisywania działaniom administracji charakteru „swobodnej, twórczej aktywności w ramach ustaw”[3].

W Europie prawo tradycyjnie jest uznawane za główny czynnik programujący strukturę i działalność administracji, ale zarówno prawo jak i administracja ulegają współzależnym przekształceniom. Na kontynencie wraz z rozwojem cywilizacyjnym postępowała jurydyzacja, to znaczy nadawanie zjawiskom życia społecznego charakteru prawnego. W procesie tym przełomowym wydarzeniem było wprowadzenie rządów prawa jako nowego sposobu regulowania stosunków społecznych, a następnie objęcie tym sposobem regulacji wszystkich dziedzin aktywności państwa, w tym administrowania. W państwie policyjnym nie było *administracji publicznej* w ścisłym znaczeniu, to znaczy realizującej interes publiczny, ani też prawa administracyjnego dwustronnie wiążącego. Jedno i drugie powstało dopiero w warunkach państwa prawnego, powinno więc być traktowane jako wytwór tego państwa i jego nieodłączna cecha. W takim państwie jest trójpodział władzy centralnej, a administracja publiczna to część władzy wykonawczej, poddanej zwierzchnictwu parlamentu (ustawom) oraz kontroli sądowej, po części również zdecentralizowana (samorząd terytorialny). Ustrój i działanie administracji publicznej są regulowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

W rozwoju konstrukcji państwa prawnego wyróżnić można dwa etapy: Pierwszy etap – f o r m a l n e (liberalne) państwo prawne, w którym administracja oznacza wykonywanie ustawy, funkcję policyjną i reglamentacyjną, realizowaną głównie w formie władczych aktów administracyjnych.(nakazy, zakazy, zezwolenia), tj. działanie ochronne i defensywne. Drugi etap – od schyłku XIX w., a zwłaszcza po I wojnie światowej – to m a t e r i a l n e (postliberalne) państwo prawne[4]. Jest ono w różnych odmianach zwane państwem socjalnym, państwem opiekuńczym, państwem dobrobytu. Najlepiej oddaje jego istotę nazwa *państwo administracyjne*[5]. W państwie tym prawo staje się narzędziem interwencjonizmu – to znaczy świadomego sterowania gospodarką i społeczeństwem Powstaje nowe prawo administracyjne, którego cele i funkcje związane są z prowadzoną przez państwo świadomą polityką prawa lub nawet inżynierią społeczną. Pojawia się organizacyjna sfera działalności państwa poza sferą tradycyjnego władztwa, obejmująca organizowanie różnego rodzaju usług, tworzenie wielkich programów socjalnych i gospo-

---

ski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 519 i n.

[3] Szerzej: A. Błaś, *Działania administracji publicznej*, w: J. Boć (red.), *op. cit*., s. 214 i n.

[4] Por. A. Jamróz, *Państwo prawne*, w: E. Smoktunowicz, C. Kosikowski (red.), *Wielka Encyklopedia Prawa*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok–Warszawa 2002, s. 615–616; J. Boć, K. Complak, A. Błaś, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 18–20.

[5] H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Lexis Nexis, Warszawa 2007; M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, w: M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2009, s. 23.

darczych oraz zarządzanie ich realizacją. W działaniu administracji ma miejsce zespolenie metod klasycznego prawa administracyjnego, prawa cywilnego i prawa karnego. Zatarciu ulegają granice między zewnętrzną i wewnętrzną sferą działania administracji. Wbrew dogmatowi podziału władz na plan pierwszy wysuwa się działalność prawotwórcza administracji, często samoistna – nie nosząca już znamion wykonywania ustaw. Zresztą treść większości ustaw jest również produktem samej administracji – ich projekty tworzone są głównie w ministerstwach i innych agendach rządowych, a następnie przedkładane parlamentowi jako projekty rządowe. Powstają też nowe formy działania administracji w zakresie stosowania prawa, wychodzące poza tradycyjną konstrukcję indywidualnych nakazów i zakazów, rozwijają się nowe typy pozwoleń administracyjnych (licencje, koncesje, certyfikaty itd.), obok tradycyjnych umów zawieranych przez organy administracji jako uczestników obrotu cywilnoprawnego – umowy publiczne, kontrakty administracyjne, porozumienia i ugody administracyjne. Następuje rozwój bezpośrednich oddziaływań administracji na rzeczywistość za pomocą działań faktycznych, o różnym nasileniu cech władczych i jedynie częściowej, albo wręcz nikłej determinacji prawnej. Po II wojnie światowej utrwala się rozróżnienie dwu wielkich sfer działania administracji. Pierwsza to sfera działalności reglamentacyjnej i policyjnej – regulowana klasycznym ustawowym prawem administracyjnym, które stwarza podstawy i wyznacza granice działań władczych. Druga to sfera organizowania świadczeń materialnych i pozamaterialnych – regulowana prawem prywatnym z modyfikacjami publicznoprawnymi. W państwie opiekuńczym uznaje się ją za podstawową domenę publicznego administrowania, w znacznym stopniu uwolnioną od związania prawem pochodzącym od parlamentu, poddaną natomiast regulacjom samodzielnie kształtowanym przez podmioty administrujące.

Od lat 70. XX w. ma miejsce kryzys administracyjnego państwa prawnego, przynajmniej w wersji państwa opiekuńczego, następuje rozkład jego instytucji, ewolucja w różnych kierunkach, zwłaszcza w stronę neoliberalizmu to znaczy ograniczenia ingerencji państwa w sprawy gospodarcze i zakresu państwowych świadczeń socjalnych[6]. Na tym tle zakwestionowany został paradygmat legalizmu jako podstawowego kryterium oceny racjonalności administracji oraz rozwija się krytyka jej tradycyjnego, *weberowskiego* modelu jako nieefektywnego, zagrażającej wartościom demokratycznym i prowadzącego do nadmiernej jurydyzacji życia społecznego. W istocie jest to spór wokół pożądanego stopnia związania administracji prawem. Jedni proponują zmiany umiarkowane, – z utrzymaniem podstawowych założeń administracji pod rządami prawa. Proponują oni doskonalenie struktur i zasad funkcjonowania administracji, ich ewolucję „ku dobrej administracji”. Inni uznają konieczność zmian rewolucyjnych, opartych na postulowanym paradygmacie „nowej administracji publicznej” – sprawnej, to znaczy skutecznej, korzystnej i efektywnej (w sensie rachunku ekonomicznego)[7].

Trzy kierunki zmian w administracji uważane są za godne szczególnej uwagi:

1) ku ekonomizacji administracji,

2) ku rozwojowi partycypacji obywatelskiej w administrowaniu,

[6] Zob. próba rekonstrukcji tego procesu w oparciu o literaturę porównawczą w: M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej studium prawno-polityczne*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2009, s. 192 i n..

[7] Por. w szczególności opracowanie: Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Wydawnictwo UKSW, Warszawa 2003.

3) ku deregulacji – rozumianej jako ograniczenie zakresu i/lub zmiana sposobu regulowania prawnego działania administracji, a także jego charakteru[8].

Ad. 1. W rozmaitych koncepcjach ekonomizacji: od menedżeryzmu publicznego do wyboru publicznego oraz *New Public Management (NPM)* głosi się potrzebę upodobnienia działania podmiotów administrujących do zarządzania przedsiębiorstwami i ograniczenie ich roli do ochrony rynku oraz świadczenia tylko tych usług, które rynek nie jest w stanie zapewnić, ale za pomocą metod i technik zaczerpniętych z sektora prywatnego. Podejmowane są próby reform polegających na zastępowaniu wszędzie tam, gdzie to możliwe i opłacalne monopolistycznych działań administracji – konkurencją między dostawcami usług publicznych oraz wysunięciu na plan pierwszy kryteriów skuteczności i efektywności działania urzędników. Otwarcie postulowane jest mniejsze związanie prawem ich działań, większą ich swobodę decydowania, ocenianie za wyniki, a nie za respektowanie formalnych procedur, urealnienie personalnej odpowiedzialności urzędników, elastyczność organizacji pracy, zalecane działanie w formach rynkowych – zawieranie kontraktów, przeprowadzanie prywatyzacji[9].

Ad. 2. Partycypacja oznacza udział w procesach decyzyjnych w administracji potencjalnych adresatów jej działań. Partycypacja obywatelska związana jest z ideą społeczeństwa obywatelskiego, konsensusu, dialogu społecznego. Może być rozumiana bardzo szeroko – jako wszelkie przejawy organizowania się (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), bądź węziej – jako włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe[10]. W tym drugim znaczeniu obejmuje zarówno bezpośrednie decydowanie przez obywateli w sprawach administracyjnych, na przykład poprzez referendum lub wiec mieszkańców jak i inne formy uczestnictwa w administracji – wpływ inicjatywny, opiniodawczy, konsultacyjny i kontrolny na poziomie państwowym i lokalnym oraz udział w postępowaniach administracyjnych. Atrakcyjność społeczna postulatów partycypacji związana jest z kryzysem zaufania do tradycyjnych instytucji przedstawicielskich i kwestionowaniem legitymacji organów wybieralnych. Ale też z cywilizacyjnymi przesłankami wzrostu zaangażowania obywateli, zwłaszcza w zakresie określania celów strategicznych i taktycznych działania administracji.

W większości państw Europy kontynentalnej możliwości urynkowienia administracji publicznej oraz rozwoju partycypacji obywatelskiej są ograniczone nie tylko ze względu na zakorzenione wzorce biurokracji, ale przede wszystkim z zasadniczych racji ustrojowych. Reformy przeprowadzane w kierunku ekonomizacji mogą przynieść doraźne rezultaty w postaci podniesienia wskaźników sprawności działania, ale jeśli ich rzeczywistym

---

[8] Problemy te szeroko omawia M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009.

[9] B. Kudrycka, *op.cit.*, s. 395 i n.; J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar*, Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Olszanica 23–26 maja 2004, Rzeszów 2004, s.469 i n.; także w: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe WSAP Białystok” 2005, nr 2, s. 28 i n.; M. Stahl, *op.cit.*, s. 22.

[10] D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

celem jest tylko zapewnienie zysku z administrowania – prowadzą do unicestwienia służebnej misji administracji publicznej oraz naruszania zasady sprawiedliwości społecznej w jej działaniach. Reformy w kierunku partycypacji mogą zapewnić bardziej realne niż dotychczas podporządkowanie administracji pluralistycznemu społeczeństwu i ograniczenie negatywnych następstw biurokratyzacji życia publicznego. Nie można jednak żywić złudzeń że formy demokracji bezpośredniej zastąpią zużyte i dotknięte przewlekłym kryzysem wiarygodności instytucje przedstawicielskie oraz, że same przez się spowodują zasadnicze podniesienie efektywności administracji. Byłoby to oczekiwanie utopijne.

Tym niemniej w działaniach reformatorskich musi być wzięta pod uwagę okoliczność, że we współczesnej Europie kryteria racjonalności utożsamiane są przede wszystkim z wymaganiem zgodności działania administracji z normami i wartościami demokratycznymi, w tym także z żądaniem ochrony praw i słusznych interesów jednostki, a w dalszej dopiero kolejności – z postulatem efektywności ekonomicznej. Sądzę, że w takich właśnie preferencjach społecznych kryją się źródła atrakcyjności alternatywnych wobec *NPM* koncepcji *Public Governance*, czyli zarządzania przez współrządzenie: państwo pozostaje głównym administratorem, ale z znacznie większym udziałem obywateli, głównie poprzez sieci publiczne – w składzie których są przedstawiciele organów administracji, organizacji pozarządowych, grup interesów, przedsiębiorcy. Sieci tworzone są na podstawie przepisów względnie obowiązujących, co umożliwia stosunki zobowiązaniowe między uczestnikami, układy hierarchii i władztwa – zastąpione są partnerstwem, koordynacją, negocjacjami. W sieciach administracja traci monopolistyczną i zwierzchnia pozycję, działa nie tyle poprzez akty jednostronne – co poprzez interwencje, stwarzanie warunków do współpracy, wspólne rozwiązywanie problemów, instrumenty niewładcze, komunikacyjne[11].

Pozytywne strony partycypacji obywatelskiej to przede wszystkim rzeczywiste podporządkowanie administracji publicznej pluralistycznemu społeczeństwu oraz jej przekształcenie z organizacji biurokratycznej w organizację inteligentną. Nie ujawnią się one jednak na mocy samych zmian prawnych w tym kierunku, jeśli przeprowadzone będą bez uwzględnienia kulturowych uwarunkowań zakresu i stopnia partycypacji. Granice racjonalnej partycypacji wyznaczają ostatecznie kryteria ochrony wartości państwa prawnego i ochrony prawnej wolności jednostki, wymogi specjalizacji i profesjonalizmu w działaniu administracji publicznej, a także zasada sprawiedliwości społecznej. Stare i nowe instytucje obywatelskiego uczestnictwa w administrowaniu nie zapewniają rzeczywistej równości obywateli w tym zakresie. W praktyce mogą stać się narzędziem najsilniejszych ekonomicznie i politycznie grupy interesów, kosztem jednostek i grup słabszych. Tradycyjne instytucje państwa prawnego, dzięki bezosobowości układów władzy – podporządkowania, formalizacji stosunków wewnętrznych i biurokratycznej kontroli stwarzają gwarancje ochrony przed tego rodzaju patologiami.

Ad. 3. Deregulacja oznacza ograniczenie lub zmianę charakteru ingerencji prawodawcy w działalność administracji. Jest to więc: 1) stosowanie norm innych niż admini-

[11] J. Supernat, *Administracja publiczna, public governance i nowe zarządzanie publiczne*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2008, nr 1; tenże, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 207 i n.

stracyjnoprawne; 2) ograniczenie zakresu lub wyłączenie prawnej regulacji jakiejś dziedziny życia społecznego lub gospodarczego w ogóle. Współcześnie powszechna jest krytyka zjawiska nadmiernego regulowania prawnego administracji, uznawanego za jedną z głównych przyczyn nieefektywności jej działania, formułowane są postulaty zawierzenia więcej zdrowemu rozsądkowi i lojalności urzędników. Nierealne jest oczekiwanie, że prawodawca parlamentarny lub administracyjny dobrowolnie i świadomie ograniczy intensywność zakres swojej działalności prawotwórczej. Niewątpliwie zachodziły natomiast do niedawna, a w poszczególnych obszarach aktywności prawotwórczej nadal zachodzą zmiany jakościowe: zmiany metody regulacji niektórych zjawisk z władczej na cywilnoprawną, wycofywanie się z regulacji materialno-prawnych na rzecz proceduralnych, a także odchodzenie od bezpośredniego stosowania środków przymusowych na rzecz sposobów zapewnienia realizacji decyzji państwowych poprzez uzyskanie akceptacji adresatów[12].

Z drugiej strony w ostatnich dziesięcioleciach ujawniła się niepokojąca kontrtendencja – polegająca na rozszerzeniu i zwiększeniu zakresu regulacji władczych, związanych z nowym etapem rozwoju funkcji reglamentacyjnych państwa, w szczególności zaś odrodzonej funkcji policyjnej administracji publicznej, która uzyskuje coraz szersze podstawy prawne wymierzania kar i stosowania innych, niekiedy drastycznych środków represyjnych wobec obywateli. Tym samym administracja wchodzi w rolę zastrzeżoną w państwie prawnym dla niezawisłych sądów, ale w przeciwieństwie do kary wymierzanej przez sąd – przesłanką orzeczenia kary administracyjnej nie musi być wina ukaranego, z reguły wystarczy ustalenie, że jest on sprawcą naruszenia administracyjnego nakazu lub zakazu[13]. W tych okolicznościach postulat tworzenia warunków sprzyjających zaufaniu ustawodawcy do administracji publicznej zostaje pozbawiony niewinności, gdyż jego realizacja nie powoduje bynajmniej „automatycznie" wzrostu wzajemnego zaufania administracji i obywateli. Przeciwnie, jeżeli podmiotowi administrującemu przyznaje się kompetencje karania obywateli na podstawie swobodnego uznania, to takie możliwości mogą być łatwo przekształcone w urzędniczą samowolę, działanie na szkodę nie tylko obywatela ale i samej administracji państwowej lub samorządowej, podważanie jej społecznej wiarygodności.

Pozostawienie organowi ograniczonego zakresu „luzów decyzyjnych" jest niezbędną przesłanką wprowadzenia do systemu prawa obowiązującego klauzul generalnych, pojęć nieoznaczonych, zasad ogólnych itd., zawierających odesłania pozasystemowe (dobro wspólne, dobre obyczaje, interes publiczny). Umożliwiają one administracji działanie elastyczne, ale zgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Pozwalają na ujawnienie się jej inteligencji – bo może to się zdarzyć tylko na obszarach, które nie są ściśle wyznaczone prawem, gdzie pojawiają się szczeliny wolności w systemie determinacji prawnej, ale też istnieją czynniki sprzyjające wypełnieniu tych szczelin poprzez administracyjną samoregulację, w sposób kreatywny i zgodny z wartościami ze względu na które uzyskały moc obowiązującą normy prawa publicznego w państwie prawnym[14].

[12] M. Stefaniuk, *op.cit*., s. 148 i n.

[13] Problemom tym poświęcone są moje opracowania studialne: M. Kasiński, *Sankcje administracyjne a patologie działania administracji publicznej*, w: M. Stahl, B. Jaworska-Dębska, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011; M. Kasiński, *Ekspansja funkcji represyjnej administracji publicznej* „Rocznik Prawny KUL" (w druku).

[14] Pojęcie administracji inteligentnej zob. J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, w: J. Boć (red.), *op.cit*., s. 367 i n.

Wszystkie te walory będą jednak nieuchronnie unicestwione, gdy uwolniona od więzów prawa, dyskrecjonalna władza administracji użyta zostanie w celach sprzecznych z ideami demokracji i państwa prawa, na przykład do budowy administracyjnego imperium, czy też jakiejś innej odmiany państwa policyjnego[15].

2. Administracja polska wobec globalizacji i europeizacji prawa publicznego

W okresie, gdy na Zachodzie wchodziły w stan kryzysu instytucje administracyjnego opiekuńczego państwa prawnego, ożyły idee neoliberalne i formułowano programy ograniczenia wpływu państwa na społeczeństwo i gospodarkę – na Wschodzie zbliżał się kres scentralizowanych i poddanych hegemonii partii komunistycznej systemów administracyjnego państwa realnego socjalizmu. Ich administrację można określić jako działalność *źle zbiurokratyzowaną*, gdyż nie odpowiadającą *weberowskim* standardom władzy racjonalnej (legalnej) za to obejmującą znacznie szerszy, w praktyce pełny zakres zjawisk i procesów funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Kryzys efektywności ekonomicznej działania administracji złączony tu był z ostrym kryzysem społeczno-politycznym; taki też charakter nosiła transformacja ustrojowa i okoliczności powstania na przełomie lat 80/90 XX w. państw postkomunistycznych, w tym III RP. Kierunek dalszego rozwoju nie był przesądzony, pod wyraźnymi wpływami tendencji dominujących w tym czasie na Zachodzie dokonywał się dopiero proces wypracowywania nowych wzorców ustrojowych. Podstawowe znaczenie miały trzy wymagania: 1) nowe instytucje winny mieć jak najmniej wspólnego z instytucjami administracji państwa socrealizmu i uspołecznionej gospodarki; 2) miały zapewnić demokrację oraz pluralizm polityczny i społeczny; 3) miały zapewnić intensywny wzrost gospodarczy[16]. Najważniejsza z reform dotyczyła „odpaństwowienia" sektora publicznego – zgodnie z założeniami neoliberalizmu i szkoły neoklasycznej w ekonomii. Było to – jak ocenił po latach F. Fukuyama – ryzykowne, przesadne i nadmiernie schematyczne[17]. Nie przesądzało jednak jeszcze, czy punktem wyjścia procesu modernizacji administracji publicznej w Polsce mają być wzorce zewnętrzne (związane z procesami globalizacji i europeizacji), czy też szukać ich należy we właściwościach polskiej kultury prawnej i tradycjach administrowania, z uwzględnieniem współczesnych uwarunkowań społecznych i politycznych. Wśród zwolenników pierwszego rozwiązania zarysowały się na ten temat, dwa różne podejścia, które wywarły wpływ na kierunek i charakter dokonujących się przemian., nazwać je można perspektywą globalizacji i perspektywą europeizacji.

Perspektywa g l o b a l i z a c j i zakłada, że systemy administracyjne na całym świecie będą się upodabniały, a więc oznacza postulat kwestionowania w projektach modernizacji roli państw narodowych, a co najmniej ignorowanie swoistych uwarunkowań działania administracji w tych państwach. W praktyce okazuje się, że wzorce globalne to w istocie wzorce anglosaskie, zwłaszcza amerykańskie. Taki jest rodowód *NPM*, teorii

[15] Por. A. Błaś, *Działania*, w: J. Boć (red.), *op.cit.*, s. 230 i n.

[16] M. Stefaniuk, *op.cit.*, s. 98.

[17] Tamże.

wyboru publicznego, *Public Governance* i *Public Networks*, koncepcji menedżerskiej służby cywilnej i kariery urzędniczej, *Local Leadership* (bezpośrednio wybierany burmistrz) oraz innych koncepcji odbiurokratyzowania administracji, ożywienia jej duchem przedsiębiorczości oraz obywatelskiej partycypacji. Rezultatem oddziaływania tego rodzaju wzorców jest na pewno coraz szersze stosowanie elementów niewładczych, „wzrost kultury kontraktowej" w administrowaniu. W przeciwieństwie do USA i po części Anglii, w Polsce nie są te wzorce zakorzenione w żadnej rodzimej tradycji, ich przenoszenie na grunt polski nosi najczęściej cechy biernego kopiowania lub naśladownictwa; nie są rezultatem oryginalnej, twórczej refleksji naukowej w Polsce. Powoduje to, że w niewielkim stopniu są one dostosowane do warunków polskich.

Główną płaszczyzną instytucjonalną dla upowszechniania takich wzorców głębokiego reformowania i generalnej rekonstrukcji administracji publicznej jest działalność *OECD*[18]. Na przykład doprowadziła ona do upowszechniania wśród państw członkowskich tej organizacji koncepcji *NPM*. W Polsce elementy tej koncepcji znalazły wyraz w kilku dziedzinach zarządzania lokalnego oraz w regulacji dotyczącej analizy skutków proponowanych regulacji prawnych[19]. Doświadczenia stąd płynące nie zachęcają do postulowania dalej idącej reformy prawa administracyjnego z wykorzystaniem *NPM* i innych globalizacyjnych koncepcji, generalnego odejścia od szczegółowej formalnoprawnej regulacji zadań z zakresu administracji publicznej w kierunku regulacji pozwalającej na elastyczne dostosowywanie zadań do potrzeb i rachunku ekonomicznego. Doświadczenia stosowania tych metod w Europie Zachodniej nie są jednoznacznie pozytywne. Z jednej strony prawo administracyjne zaczęło się przekształcać z prawa sformalizowanego na prawo bardziej funkcjonalne: skuteczne i zapewniające rozwiązania efektywne ekonomicznie. Z drugiej strony jednak zastosowanie wyłącznie kryteriów ekonomicznych nie zapewnia prawidłowego funkcjonowania administracji, w szczególności zaś prowadzi do osłabienia ochrony publicznych praw podmiotowych jednostki. Na pewno nie może przynieść dobrych efektów w działaniu administracji publicznej niewolnicze naśladownictwo prywatnego zarządzania.

Perspektywa europeizacji może być różnie rozumiana. Europeizację prawa administracyjnego i administracji publicznej można bowiem uznać za element procesów globalizacyjnych (przypadek globalizacji) albo za proces odrębny. Pierwsze podejście oznacza akceptację wzorców modernizacji wykształconych w pozaeuropejskich systemach administracyjnych – zwłaszcza anglosaskich. Drugie – opiera się na uznaniu, iż modernizacja administracji winna być oparta głównie o tradycje i doświadczenia europejskie, a tylko w ograniczonym zakresie mogą być wykorzystane programy pozaeuropejskie (amerykańskie), choć niektóre postulaty są zbieżne, np. wzmocnienie zasady pomocniczości, prymat układu terytorialnego nad branżowym, ograniczenie uznaniowości decyzji, dostęp do informacji publicznej, powiązania sieciowe horyzontalne zamiast hierarchicz-

[18] Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999, s. 289 i n.

[19] W szczególności dotyczy to zarządzania strategicznego j.s.t., zarządzania finansami j.s.t., zarządzania gospodarką komunalną, gospodarki i polityki mieszkaniowej j.s.t. Koncepcja analizy skutków proponowanych regulacji (OSR) przewidująca wymóg uzasadnienia kosztów regulacji spodziewanymi rezultatami wprowadzona została rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. nr 100, poz. 908).

nych, dialog społeczny i partycypacja obywatelska w administrowaniu, standardy etyczne urzędników[20].

W Polsce na ogół akceptuje się to drugie podejście – uznając rolę specyficznej europejskiej tradycji w kształtowaniu kontynentalnych wzorców administracji publicznej i konieczność zmian w polskiej administracji publicznej z uwagi na proces integracji europejskiej. Wyrażana jest np. aprobata dla hipotezy o wyłanianiu sie europejskiej przestrzeni administracyjnej (EPA), pojmowanej jako terytorium, szczególny rodzaj porządku prawnego, wynikający z tego porządku model administracji publicznej, a wreszcie – jako kombinacja wszystkich tych czynników: stałe kontakty między urzędnikami z różnych państw członkowskich, wymagania dotyczące wykonania i rozwoju *acquis communautaire,* europejskie sądownictwo administracyjne, wartości i zasady wspólne dla administracji różnych krajów członkowskich[21]. Ideę EPA uznaje się za wyrosłą z tradycji kontynentalnego prawa publicznego. zaś administrację publiczną – za hierarchiczną organizację utworzoną przez prawo,, jedną z dziedzin wykonywania funkcji państwowych przez urzędników zgodnie z zasadami państwa prawnego. Europeizacja jest związana z wieloma standardami modernizacyjnymi Europeizacja pojmowana jako proces włączania do naszego porządku prawnego zaakceptowanych zasad i norm europejskiego porządku prawnego, odbywa się z reguły z uwzględnieniem specyfiki polskich uwarunkowań; proces ten odbywa się na etapie tworzenia i stosowania prawa, dotyczy wszystkich jego działów[22]. Standardy modernizacji mogą wynikać z rozwiązań recypowanych do EPA z różnych narodowych porządków, ale też mogą być wykształcone na szczeblu międzynarodowym bez takiej recepcji (prawo do dobrej administracji – art. 41 Karty Praw Podstawowych UE oraz Kodeks Dobrej Administracji, ocena skutków regulacji – Kodeks Dobrych Praktyk Administracyjnych, konstrukcja *soft law*). Można zarzucić tym standardom, iż zawarte w nich wzorce europeizacji są konserwatywne, pozostają pod silnym wpływem weberowskiego paradygmatu klasycznej biurokracji. Czy jednak wymagają obrony przed tego rodzaju zarzutami zasady i wartości mieszczące się we wspólnym dorobku demokratycznej kultury prawnej oraz kultury administrowania narodów Europy?

3. Swoiste cechy prawne reform administracji w Polsce. Konkluzje

Działanie administracji w Polsce podlega szczególnym uwarunkowaniom krajowym, a jej modernizacja powinna uwzględniać specyficzne cechy polskiej administracji, choć także wzorce europejskie i do pewnego stopnia globalne. Mimo krytyki administracja

[20] W kwestii standardów etycznych urzędnika zob. w szczególności: B. Kudrycka, *Etyka w pracy urzędnika amerykańskiego (na przykładzie kodeksu etycznego ICMA)*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 7–8, s. 69 i n.; tejże, *Przeciwdziałanie nieetycznym zachowaniom urzędników samorządowych w Polsce i Anglii*, „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 1–2, s. 60 i n.; *Dylematy urzędników w administracji publicznej*, Temida 2, Białystok 1995.

[21] M. Stahl, *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne*, w: Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 71.

[22] J. Sługocki, *Administracja publiczna w Polsce wobec wyzwań XXI w*., w: Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.)*, op.cit.*, s. 182.

publiczna w Polsce pozostaje w silnym związku z państwem, prawem i demokracją przedstawicielską. Słaby rozwój społeczeństwa obywatelskiego, brak odpowiednio wykształconych rynków i większych tradycji rynkowych oraz słaby potencjał państwa powoduje, że nie ma tu spełnionych warunków wstępnych *odpaństwowienia* i ekonomizacji działania administracji. Jej modernizacja wymaga raczej wzmocnienia państwa i racjonalizacji jego funkcji, niż sztucznego ograniczania i osłabiania, co miało miejsce głównie na początku lat 90-tych. System administracji publicznej w Polsce ma cechy swoiste, związane z tożsamością narodową, historią i tradycją, szczególnymi uwarunkowaniami procesu rozwoju społecznego i gospodarczego. Niepożądane jest bezrefleksyjne przejmowanie obcych wzorców, zwłaszcza rzekomo uniwersalnych wzorców rynkowych (rynek zawsze jest lokalny). Nie ma idealnego modelu administracji, który może być zastosowany na całym świecie.

Kultura administracyjna społeczeństw kontynentalnej Europy ma charakter biurokratyczny, regulacja prawna opiera się na bezosobowych normach o powszechnym charakterze. Podejmowanie decyzji administracyjnych jest tu biurokratycznym procesem decyzyjnym – zastosowaniem ogólnych norm do szczególnych przypadków (racjonalistyczna dedukcja). W społeczeństwach przedsiębiorczych, np. anglosaskich, dominuje kultura pragmatyczna – reguły ogólne powstają jako rezultat łączenia indywidualnych przypadków w klasy (empiryczna indukcja), np. tak powstaje *common law*. To oczywiście w mniejszym stopniu sprzyja rozwojowi biurokracji. Anglo-amerykańska kultura polityczna i prawna wyraźnie odróżnia się od kontynentalnej europejskiej. Dlatego *przeszczepy* z innego rodzaju kultury, nieuwzględniające swoistych tradycji i aktualnych uwarunkowań rozwojowych, różnic poziomu świadomości prawnej i poziomu zaspokajania potrzeb, w państwach kontynentalnych zapewne będą wcześniej czy później odrzucone.

W szczególności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej wzorce modernizacji administracji winny uwzględniać odrębności strukturalne i kulturowe każdego z tych państw, charakter potrzeb i oczekiwań społecznych co do roli państwa i administracji w społeczeństwie oraz cech prawa regulującego tę rolę. W reformach administracji należy uwzględnić swoiste cechy systemu prawnego, za pomocą którego reformy te są wprowadzane. Działanie administracji to stanowienie i stosowanie prawa, a więc i jej modernizacja musi opierać się na kryteriach prawnych. Interpretacja administracji w kategoriach głównie ekonomicznych, socjologicznych i politycznych nie może być absolutyzowana, prowadzić do lekceważenia prawnej natury tej administracji i jej działań, gdyż zagraża to ochronie praw i wolności obywateli.

Do modernizacji polskiej administracji i optymalizacji ochrony wartości chronionych przepisami prawa administracyjnego należy wykorzystać w pierwszej kolejności możliwości już istniejące w instytucjach tego prawa: poprzez wykładnię przepisów uwzględniającą bezpośrednie i pośrednie odesłania pozasystemowe: klauzule generalne, pojęcia niedookreślone, luzy normatywne. Zapewni to uelastycznienie prawa, jego związek z innymi normami społecznymi, a jednocześnie respektowanie jego zasad w demokratycznym państwie prawnymi. Równocześnie należy z ogromną ostrożnością traktować tendencje rozszerzania sfery uznania administracyjnego, szczególnie w zakresie nakładania na obywateli nakazów i zakazów, a następnie wymierzania sankcji administracyjnych za ich naruszanie oraz w ogóle tendencje rozbudowy aparatu policyjnego i zakresu jego represyjnych kompetencji.

Przy opracowywaniu programów modernizacji administracji publicznej w ramach procesów globalizacji i europeizacji niezbędne jest uwzględnianie, o ile to możliwe, swoistych polskich uwarunkowań reform. Najważniejsza jest deregulacja, a w każdym razie zapobieżenie dalszej jurydyzacji życia społecznego w Polsce, dokonywanej głównie za pomocą aktów prawa publicznego. W ostatnich dwudziestu latach zjawisko to osiągnęło przerażające rozmiary, mamy do czynienia ze swoistą kolonizacją społeczeństwa przez stanowione prawo[23] Teksty ustaw coraz dłuższe i coraz bardziej zawiłe. Prowadzi to do zagrożenia wolności obywatelskich, zakłócenia symbiozy między prawem stanowionym a pierwotnym „interactional law" (samoczynnie powstające wzory zachowań i interakcji między jednostkami i grupami społecznymi), wchodzenia formalnie ustanowionych norm prawnych w miejsce norm moralnych i obyczajowych. Ogólną przyczyną tendencji do przesadnej jurydyzacji jest etatyzm (skrajny interwencjonizm państwowy) i dogmat, że tylko prawo stanowione przez państwo reguluje życie społeczne. W Polsce ponadto istotną rolę odegrały konieczności związane z przeprowadzaniem reform ustrojowych, wprowadzenie nowej Konstytucji i konieczność dostosowania do niej ustaw oraz dostosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego. Nie znajduje natomiast uzasadnienia bardzo zaawansowana polityzacja procesu legislacyjnego, ani będąca jej następstwem niska jakość nowego prawa pod względem merytorycznym i techniczno-legislacyjnym, na którą wskazuje konieczność tak częstych poprawek (nowelizacji). Nie można tolerować rozpowszechnionej praktyki nowelizowania ustaw, które jeszcze nie weszły w życie oraz innych przejawów destabilizacji prawa oraz orzecznictwa sądowego i administracyjnego.

W celu naprawy tego stanu rzeczy za niezbędne uważam:

1. Ograniczenie ilości aktów prawotwórczych i ograniczenie ich objętości. Zdaję sobie sprawę, że wątpliwa może okazać się skuteczność apeli, aby decydenci polityczni dobrowolnie ograniczyli swoje aspiracje prawotwórcze.

2. Rzeczywistą kontrolę projektów aktów prawnych: doskonalenie metod oceny skutków regulacji, monitorowanie skutków istniejących rozwiązań prawnych.

3. Wprowadzenie ograniczeń dopuszczalności nowelizacji ustaw (np. w ciągu trzech lat od uchwalenia). Ponadto – skoro prawo jest zbyt łatwo tworzone i zmieniane, to należy utrudnić i zracjonalizować proces legislacyjny, być może poprzez wprowadzenie zależnego jedynie od parlamentu organu, który będzie dokonywał wstępnego opiniowania projektów aktów prawnych, z punktu widzenia wymogu legislacyjnej racjonalności[24].

Konstytucyjne zabezpieczenie prawa obywateli do dobrej legislacji, a w konsekwencji prawa do dobrej administracji, modernizowanej za pomocą racjonalnie stanowionego prawa jest doniosłym warunkiem ochrony istotnych wartości i społecznego autorytetu demokratycznego państwa prawnego. Potrzebne jest jednak przede wszystkim określenie wymagań co do treści norm prawa administracyjnego, uznanie jego szczególnej roli w procesach modernizacji administracji – jako nośnika i narzędzia realizacji wartości

[23] Stałym procesem jest wzrost liczby ustaw: w 1989 r. uchwalono ich 98, w 2007 – 176, w 2010 – 232, z których aż 179 to nowelizacje; Dziennik Ustaw liczył w 1980 – 324 strony, w 1990 – 1348 stron, w latach 2005, 2006 i 2007 odpowiednio 17 988, 12 996 i 17 612 stron, w 2010 – ok. 18 tysięcy stron przepisów. W jeszcze większym tempie rośnie z roku na rok liczba rozporządzeń wykonawczych. Zob. A. Habuda, *Prawo jako instrument ograniczenia patologii w demokratycznym państwie prawnym*, w: P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 58 i n.

[24] Propozycje utworzenia takiego organu zgłaszał ś.p. Janusz Kochanowski – Rzecznik Praw Obywatelskich.

cennych dla ochrony jednostki oraz prawidłowego rozwoju życia społecznego. Konieczne jest wyrażenie w formie zasady konstytucyjnej pojmowania prawa administracyjnego jako uporządkowanego zbioru norm, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne, zgodnie z humanistyczną tradycją myślenia o tej gałęzi prawa[25].

Contemporary Problems of Public Administration in Poland

Summary

The article focusses on a critical analysis of basic problems that contemporary administration faces in the course of its transformation. The Author has stressed the role of the tendency of economize, citizen participation and deregulation of law. The Author has also shown how the reforms of the Polish administration reflect general globalization and europeization tendencies. He has also distinguished certain paculiarities of the Polish administrative transformation.

Key words: *public administration, tansformation, Poland*

[25] Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 55–60.